

**ПРОБЛЕМАТИКА РОЛІ ПРОГРАМ ОРГАНІЗАЦІЇ
ПІВНІЧНОАТЛАНТИЧНОЇ УГОДИ (НАТО)
ДЛЯ СУЧАСНОГО МІЖНАРОДНОГО ПРАВА**

Глобальною проблемою сучасного міжнародного права є питання перегляду структури діючих військових блоків та політики безпеки. Для України також ключовим питанням залишається розширення Організації Північноатлантичної угоди (НАТО) за рахунок країн Центральної та Східної Європи та перспективи розбудови відповідних двосторонніх та колективних відносин. При цьому як для НАТО, так і для країн-партнерів визначальним фактором залишається програмна складова діяльності альянсу. Визначення ролі програм НАТО у системі євроатлантичної безпеки та їх потенціалу в контексті мінімізації негативних аспектів цього процесу потребує міжнародно-правового аналізу природи, значення та видів програм альянсу. В Україні проблеми статусу, розроблення, реалізації міжнародних програм, контролю за їх виконанням поки що не мають належного рівня наукового дослідження.

Можна назвати лише окремих дослідників, які висловлювалися у вказаному контексті, — М. О. Баймуратова, А. В. Загорського, В. О. Каспрука, Ю. О. Кривоноса, І. Мінгазутдінова, О. Томашевича тощо. Але навіть праці, прямо присвячені програмам Організації Північноатлантичної угоди, містять здебільшого оглядовий або політологічний аналіз відповідних міжнародно-правових аспектів. Наведене обумовлює наукову новизну дослідження міжнародно-правового значення програм НАТО. Метою статті є аналіз міжнародно-правового статусу та класифікація програм НАТО у системі джерел міжнародного права, їх значення для євроатлантичної безпеки та євроатлантичної інтеграції України. Для її досягнення необхідно визначитися із формами програмно-управлінської діяльності НАТО, взаємозв'язком програм альянсу та їх впливу на міжнародні відносини та на національне законодавство.

Проаналізуємо програмні акти, що сьогодні є однією з ключових форм організаційно-правового забезпечення діяльності НАТО. О. Томашевич зазначає, що механізмом щодо пристосування до нових умов та реалій як для НАТО, так і для країн-претендентів на вступ до альянсу стали програми партнерства НАТО, що у поєднанні з усвідомленням нових типів ризиків з-поза меж «зони відповідальності» НАТО, встановленій у ст. 5 Вашингтонського договору 1949 р., формують систему програм співробітництва — Рада Євроатлантичного партнерства, Партнерство заради миру, Середземноморський діалог. Механізмом пристосування НАТО до нових військово-політичних умов стали програми партнерства альянсу з країнами Центральної та Східної Європи та нових незалежних держав, що визначали параметри формування нових моделей співробітництва з країнами — нечленами НАТО. Визначальними характеристиками

таких моделей є стратегічна важливість регіону (країни) для НАТО та відкритість регіону (країни) до співробітництва [11, 5].

Особливе значення для розуміння статусу програм альянсу має такий рамковий документ, як програма «Партнерство заради миру», що була започаткована документом, ухваленим главами держав і урядів, які взяли участь у засіданні Північноатлантичної ради, що відбулося в штаб-квартирі НАТО в Брюсселі 10–11 січня 1994 р. Цим актом було започатковано «негайну і практичну програму, яка змінить характер відносин між НАТО і державами, які стануть учасниками цієї програми». Як зазначалося у документі, «нова програма, виходячи за межі діалогу і співробітництва, покликана сформуванню справжнє партнерство — «Партнерство заради миру», вона запрошує інші держави, «які здатні і бажають брати участь у цій програмі, приєднатися до нас у новому партнерстві», та констатує, що «активна участь у «Партнерстві заради миру» відіграватиме важливу роль у еволюційному процесі розширення НАТО» [4].

Програма була впроваджена 1 жовтня 1994 р. шляхом ухвалення рамкового документа. Крім держав НАТО, у програмі «Партнерство заради миру» беруть участь інші країни для співробітництва з НАТО у досягненні таких цілей:

- відкритість у плануванні оборони, формуванні військового бюджету;
- забезпечення демократичного контролю над збройними силами;
- підтримання здатності та готовності брати участь в межах, дозволених конституцією, в операціях, здійснюваних під егідою ООН і/або НБСЄ;
- розвиток відносин співробітництва з НАТО у військовій сфері з метою здійснення спільного планування;
- формування у тривалій перспективі таких збройних сил, які зможуть краще взаємодіяти із збройними силами держав — членів Північноатлантичного союзу.

Інші країни, що підписують програму «Партнерство заради миру», передають керівництву НАТО свої презентаційні документи, в яких зазначені намічені ними заходи, спрямовані на досягнення політичних цілей «Партнерства заради миру», а також визначені військові та інші ресурси, які можуть бути використані в діяльності, пов'язаній із партнерством. НАТО запропонує основу на принципі партнерства програму навчальних маневрів та інших заходів. На основі цієї програми та свого презентаційного документа кожна держава-учасник має розробити разом із НАТО індивідуальні програми партнерства.

Під час підготовки і здійснення індивідуальних програм партнерства інші держави, що підписують цей документ, отримали право відкрити за свій власний кошт та за домовленістю з Північноатлантичним союзом і з відповідними бельгійськими властями своє власне бюро зв'язку із штаб-квартирою НАТО в Брюсселі. Це полегшило їхню участь у зустрічах і діяльності Ради Північноатлантичного співробітництва та «Партнерства заради миру», а також деяких інших структур. Крім того, вони забезпечують належний персонал, ресурси, обладнання і можливості, необхідні для виконання погодженої програми партнерства. НАТО, в разі потреби, надає відповідну допомогу в розробленні та виконанні їхніх індивідуальних програм партнерства. Держави — члени альян-

су в рамках «Партнерства заради миру» зобов'язалися (ст. 7 рамкового документа):

- розвивати разом з іншими державами, що підписують цей документ, процес планування та вивчення даних стосовно збройних сил, який стане основою для виявлення і оцінки тих збройних сил та можливостей, що можуть бути надані ними для участі у міжнародній військовій підготовці, проведенні спільних навчальних маневрів та здійсненні операцій разом із збройними силами НАТО;

- сприяти військовій і політичній координації в штаб-квартирі НАТО з тим, щоб забезпечити управління і керівництво діяльністю, пов'язаною з «Партнерством заради миру» і здійснюваною разом із іншими державами, що підписують цей документ, в таких галузях, як планування, військова підготовка, навчальні маневри та розроблення військової доктрини [5].

Партнерство заради миру визначається НАТО як головний механізм для створення практичних зв'язків безпеки між альянсом та його партнерами і для удосконалення оперативної сумісності країн-партнерів та НАТО. В межах детальних програм, що віддзеркалюють індивідуальні можливості та інтереси країн-партнерів, альянс і його партнери спрямовують свою діяльність на досягнення прозорості національних оборонних бюджетів і планування; посилення демократичного контролю над збройними силами; готовність до катастроф цивільного характеру та інших надзвичайних ситуацій; а також на розвиток спроможності діяти разом, зокрема під час операцій в рамках партнерства під проводом НАТО. Альянс прагне посилити роль партнерів у процесі планування і прийняття рішень в межах партнерства та зробити цю програму оперативнішою. НАТО взяло на себе зобов'язання щодо проведення консультацій з будь-яким активним учасником програми «Партнерство заради миру», якщо ця країна-партнер вбачає пряму загрозу своїй територіальній цілісності, політичній незалежності або безпеці [10].

Саме програми партнерства і стали основою формування політики НАТО щодо країн Центральної Європи, СНД та Середземноморського регіону. Функціями програм партнерства НАТО із відповідними країнами є: підтримка діалогу НАТО з ними в контексті розширення альянсу на Схід; пристосування політики безпеки країн-претендентів на вступ до НАТО через механізми консультацій та військових навчань і миротворчих операцій; підтримання партнерських відносин з Росією для поглиблення діалогу з питань формування системи європейської безпеки; мінімізація негативних наслідків від процесу розширення НАТО, зокрема для країн, що залишаються поза межами такого розширення, як Україна; налагодження військово-політичного співробітництва НАТО з країнами південного Середземномор'я для гарантування власних інтересів безпеки в цьому нестабільному регіоні.

Важливе місце в аналізі програм партнерства та співробітництва НАТО є питання проблем їхньої реалізації, серед ключових, на думку О. Томашевича, є проблеми постановки стратегічних завдань та цілей програм, організаційне забезпечення і особливо ефективність реалізації. Загальними проблемами реалізації програм партнерства НАТО цей автор також вважає:

– ефективність реалізації програм партнерства з огляду на визначення ролі і місця цих програм в загальній стратегії альянсу щодо євроатлантичної безпеки в період, що досліджується;

– питання відповідності мети програм цілям країн-партнерів нечленів альянсу у сфері безпеки (питання дійсного поширення стабільності із розвитком програм);

– відмінний характер самих програм у південному (Середземноморський діалог) та східному (Партнерство заради миру) напрямках, що стосується питання організаційного забезпечення та фінансування [11, 6].

Зазначимо, що, крім згаданих вище стратегічних програмних актів та програм партнерства, в рамках НАТО існують інші програми. Так, важливою формою програмної активності НАТО є Інвестиційна програма безпеки НАТО (NSIP) — капітальний інвестиційний фонд для формування та підтримання операційних потужностей військового командування, що виходить за межі національних оборонних бюджетів окремих країн-членів. Програма сприяє вдосконаленню оборонних можливостей НАТО і підвищує здатність до взаємодії між країнами альянсу. Вона є життєво важливим фактором для існування інтегрованої командної структури НАТО та нових країн альянсу. NSIP забезпечує усталений механізм упровадження капітальних інвестицій у формі спеціальних пакетів у відповідь на операційні вимоги Стратегічного командування. Програма була започаткована в 1951 р. для спільного фінансування програм НАТО в країнах-членах [9, 45].

Величезне значення для підтримки та розвитку вищої освіти в напрямку закріплення в її системі євроатлантичного компонента має наукова програма НАТО. Започаткована у 1958 р., від початку 90-х рр. наукова програма НАТО стала обслуговувати ширшу науково-освітню спільноту, оскільки вчені з країн — партнерів НАТО дістали офіційне право також отримувати необхідну підтримку. 1999 р. став поворотним у розвитку натовської наукової програми, оскільки відтоді наукова програма НАТО, за винятком кількох стипендій, стала цілком присвячуватися підтриманню співробітництва між вченими країн-партнерів та країн-членів або фінансуванню науково-освітніх проектів, здійснюваних в країнах Центрально-Східної Європи та пострадянського простору [2].

Після здобуття принципової згоди з боку Північноатлантичної ради 17 жовтня 2003 р. було введено в дію нову програму НАТО з підтримки цивільної науки. Для того аби підкреслити нову спрямованість програми, їй було присвоєно нову назву — «Безпека шляхом науки». З цього підтримка надається виключно для втілення проектів, які передбачають співпрацю у проведенні досліджень за тематикою безпеки відповідно до нових напрямів та цілей альянсу. Пріоритетними цілями досліджень сьогодні є захист від тероризму та протистояння іншим загрозам безпеці. Як зазначив заступник помічника генерального секретаря НАТО з питань наукового співробітництва К. Гарднер, у світі, що змінився після терористичних нападів 11 вересня 2001 р., програма сприятиме співпраці між науковцями для розв'язання проблем, пов'язаних із протистоянням новим викликам у галузі безпеки, які

викликають стурбованість членів НАТО, країн-партнерів та держав Середземноморського діалогу [1].

Наукова програма складається з чотирьох підпрограм: надання наукових стипендій (для підготовки молодих дослідників), виділення грантів на проведення спільних проектів у галузі науки та технологій (для започаткування співпраці та сприяння встановленню тривалих контактів між науковцями), гранти на підтримку розвитку інфраструктур (для надання допомоги країнам-партнерам у створенні структури, необхідної для налагодження досліджень та розвитку мінімально необхідної інфраструктури комп'ютерних мереж) і підпрограма «Наука заради миру» (надання допомоги країнам-партнерам щодо переходу до безпечної для довкілля ринкової економіки). Науковий комітет НАТО, до складу якого входить по одному представнику від кожної країни НАТО, здійснює загальне керівництво та спрямування наукової програми [3].

Як вказує В. Каспрук, наукова програма забезпечила можливість співпраці науковців різних країн, даючи їм змогу краще ознайомитися з різними методами роботи, науковим середовищем та організаційними структурами цих держав, а також більше дізнатися про можливості, потенціал та перспективний внесок цих країн у вирішення спільних проблем. Науковий комітет, який керує науковою програмою, розглядає дуже багато різних наукових заходів у різних сферах, включно із екологічними [1].

Іншими важливими програмними актами НАТО сьогодні є відповідні плани дій. План дій щодо членства в НАТО був ухвалений на зустрічі глав країн — членів Північноатлантичної ради у Вашингтоні 24 квітня 1999 р. План дій щодо членства в НАТО, що будується на основі інтенсивного, індивідуального діалогу з питань членства, складено таким чином, щоб посилити те міцне зобов'язання стосовно подальшого розширення НАТО шляхом запровадження програми заходів, спрямованих на надання допомоги тим країнам, які прагнуть до цього, в їх підготовці до можливого майбутнього членства. У цій програмі претендентам запропоновано перелік заходів, з якого вони можуть вибрати лише ті, які, на їх думку, є найціннішими з точки зору полегшення їх підготовки.

План дій щодо членства вимагає від кожної країни-претендента, щоб вона розробила річну національну програму підготовки до можливого майбутнього членства, де було б викладено завдання та цілі підготовки і де б містилася конкретна інформація щодо тих заходів, які нею здійснюються, стосовно відповідальних за це органів, а там, де це доцільно, також графік роботи для конкретних аспектів такої підготовки. Країни-претенденти за власним бажанням можуть осучаснювати таку програму відповідно до вимог часу, програма слугуватиме основою для відстеження НАТО прогресу, досягнутого країнами-претендентами, та для забезпечення зворотного зв'язку [8]. Отже, глобальні програми НАТО передбачають створення низки короткотермінових двосторонніх або національних програм, що, як ми вже бачили вище, є характерною рисою використання програмно-управлінського підходу в НАТО.

Також слід розглянути План дій щодо боротьби з тероризмом, схвалений країнами — членами альянсу під час Празького саміту НАТО 22 листопада

2002 р. після відповідних консультацій з представниками країн-партнерів у рамках Ради Євроатлантичного партнерства для виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань у цій галузі. Цей план включає, зокрема, завдання визначати, організовувати і систематизувати поточні та майбутні заходи в рамках програм співробітництва НАТО, які сприяють міжнародній боротьбі з тероризмом.

Механізми, що містяться у ст. ст. 10–15 плану, передбачають, що цей програмний акт є цілеспрямованим механізмом практичної взаємодії країн — членів НАТО та зацікавлених партнерів, передбачених Консолідованим звітом про загальний огляд Ради Євроатлантичного партнерства та програми «Партнерства заради миру». План дій виконується шляхом використання механізмів програм партнерства НАТО згідно з національними інтересами та відображається в індивідуальній програмі партнерства або у інших програмах співробітництва між країнами — членами НАТО і партнерами. Північноатлантична рада альянсу за співробітництва з країнами-партнерами здійснює регулярну оцінку ходу імплементації Плану дій щодо боротьби з тероризмом та переглядає зміст плану відповідно до можливих нових викликів у міжнародній боротьбі з тероризмом. У ст. 16 зазначеного акта наводиться перелік основних заходів у рамках Плану дій щодо боротьби з тероризмом та зазначається, що з часом зазначений перелік може бути доповнений іншими заходами; їх імплементація має здійснюватися відповідно до національного законодавства, особливостей політики у галузі безпеки та оборони країн — членів Ради Євроатлантичного партнерства та принципу відповідності національним інтересам.

У цілому на покращення співробітництва у галузі планування з питань надзвичайних ситуацій цивільного характеру в НАТО 26 листопада 2001 р. головним комітетом з планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру було ухвалено План дій щодо надзвичайних ситуацій цивільного характеру (оновлений 25 червня 2002 р.). За цим планом країни-партнери беруть участь у роботі головного комітету та підпорядкованих йому управлінь та комітетів з планування щодо всіх можливих варіантів надання підтримки національному керівництву в боротьбі з наслідками терористичної атаки, враховуючи пропозиції, схвалені міністрами закордонних справ НАТО [7].

Серед двосторонніх програмних угод у форматі Україна—НАТО треба назвати Хартію про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору, План дій Україна—НАТО, ухвалений у Празі 22 листопада 2002 р. [6], та короткотермінові заходи «Поглиблення співпраці Україна—НАТО» від 21 квітня 2005 р., схвалені на засіданні Комісії Україна — НАТО на рівні міністрів закордонних справ у Вільнюсі 21 квітня 2005 р. Слід зазначити, що на розвиток приписів відповідних актів в Україні щорічно указами Президента України ухвалюються Цільові плани Україна—НАТО у рамках Плану дій Україна—НАТО. До інших програмних національних актів, ухвалених у розвиток міжнародних програм НАТО, слід віднести Державну програму підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та Євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки, Дер-

жавну програму інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки, Державну програму співробітництва України з НАТО на 2001–2004 роки та План заходів з нагоди 10-ї річниці підписання Хартії про особливе партнерство між Україною та НАТО.

Підсумовуючи, слід зазначити, що в НАТО є декілька форм використання програмно-управлінського підходу — стратегії НАТО, галузеві програми розвитку НАТО (наприклад, наукова програма, інвестиційна програма); програми партнерства НАТО («Партнерство заради миру», «Середземноморський діалог»); плани дій альянсу. Існує практика укладення двосторонніх програм співробітництва між альянсом та державами — членами програм партнерства, не є виключенням й Україна. Програми альянсу можна розглядати як специфічне джерело регламентації процесів розвитку НАТО та його взаємодії з іншими партнерами — суб'єктами міжнародно-правових відносин. Ці програми створені та впроваджуються відповідно до універсальних засад програмно-управлінської діяльності; існує тісний взаємозв'язок між програмами НАТО та національними програмними актами. Статус відповідних державних програм, зокрема у контексті взаємодії Україна—НАТО, має стати предметом окремих досліджень.

Література

1. Каспрук В. НАТО стає ближчим до України завдяки програмі «Безпека через науку» // www.ukrslovo.com.ua/work/archive/2006/25/14.html.
2. Мішгазутдіпов І. Роль вищої школи у кадровому забезпеченні євроатлантичного курсу України // www.intsecurity.dn.ua/archiv/archivst36.html.
3. Наукова програма НАТО / Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції України // www.nceai.gov.ua/133.308.0.0.1.0.phtml.
4. Партнерство заради миру (Запрошення): ухвалено на засіданні Північноатлантичної ради 10–11 січня 1994 р. // www.rada.gov.ua/
5. Партнерство заради миру: рамковий документ від 1 жовтня 1994 р. // www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/publication/content/7261.htm.
6. План дій Україна—НАТО від 22 листопада 2002 р. // www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/publication/content/7247.htm.
7. План дій щодо боротьби з тероризмом: схвалений членами Ради євроатлантичного партнерства 22 листопада 2002 р. // www.rada.gov.ua/
8. План дій щодо членства в НАТО: ухвалено на зустрічі глав країн Північноатлантичної Ради 24 квітня 1999 р. // www.portal.rada.gov.ua/
9. Про інвестиційну програму безпеки НАТО: Матеріали засідання Спільної робочої групи високого рівня Україна — НАТО з питань економічної безпеки // *Економічний часопис—XXI*. — 2004. — № 11–12. — С. 45.
10. Стратегічна концепція альянсу: затверджена на Вашингтонському саміті в квітні 1999 р. // www.ukraine-nato.gov.ua/nato/
11. Томашевич О. Програми партнерства НАТО наприкінці XX — початку XXI ст.: Дис... канд. політ. наук: 23.00.04 / Київ. нац. ун-т. — К., 2003. — 18 с.